

Rozdział VIII. BUDŻET I POLITYKA FISKALNA PAŃSTWA

8.1. Pojęcie, funkcje i struktura budżetu

Budżet państwa jest to plan finansowy zawierający dochody i wydatki państwa związane z realizacją przyjętej polityki społecznej, gospodarczej i obronnej. Jest on sporządzany na okres jednego roku oraz zatwierdzany przez władzę ustawodawczą. Po zatwierdzeniu staje się aktem prawnym umożliwiającym organom wykonawczym gromadzenie dochodów budżetowych oraz dokonywanie wydatków¹.

Budżet spełnia określone funkcje. Najważniejsze z nich to²:

- funkcja fiskalna,
- funkcja redystrybucyjna,
- funkcja stymulacyjna.

Funkcja fiskalna polega na gromadzeniu dochodów (pochodzących przede wszystkim z podatków) niezbędnych do utrzymania aparatu państwowego oraz realizację określonych zadań w zakresie szeroko rozumianych potrzeb społecznych.

Funkcja redystrybucyjna polega na dokonywaniu pożądanych zmian w podziale produktu narodowego: zmniejszenie nadmiernych różnic w poziomie dochodów różnych grup społecznych, tworzenie warunków bezpieczeństwa socjalnego dla najuboższych grup.

Realizacja tych funkcji jest możliwa przy wykorzystaniu systemu podatkowego oraz kształtowaniu struktury wydatków pu-

¹ *Podstawy ekonomii*, pod red. R. Milewskiego i E. Kwiatkowskiego, Warszawa 2005, s. 310.

² W. Matuszewski, *Wybrane zagadnienia ekonomii dla studentów prawa i administracji*, Toruń 2011, s. 167.

blicznych, głównie w postaci tzw. transferów, czyli świadczeń zwiększających dochody ludności bez potrzeby świadczenia w zamian żadnych usług.

Funkcja stymulacyjna polega na tym, że poprzez kształtowanie dochodów i wydatków budżetu państwa wpływa się na przebieg procesów gospodarczych i społecznych. Państwo oddziałuje na zmiany strukturalne w gospodarce, skłania bądź zniechęca do oszczędzania i akumulacji, stymuluje tempo wzrostu gospodarczego, poziom i strukturę konsumpcji. W sferze społecznej, polityka fiskalna może wpływać na skłonność do zdobywania wykształcenia, procesy demograficzne, ograniczać lub łagodzić społecznie skutki bezrobocia, zwiększać poziom aktywności zawodowej, motywować do pracy.

Większość wydatków jest zazwyczaj finansowana wpływami z tytułu podatków. Gdy wydatki przekraczają wielkość wpływów budżetowych wówczas występuje **deficyt budżetowy**. Natomiast, gdy wpływy podatkowe przewyższają wydatki występuje **nadwyżka budżetowa**. Jeżeli wydatki budżetowe pokrywają się z dochodami wówczas mówi się o **budżecie zrównoważonym** lub **zbilansowanym**.

Nadwyżka budżetowa zwykle nie sprawia kłopotów politykom kierującym gospodarką. Nie jest trudno wydawać pieniądze; gorzej jest z deficytem. Państwo może go sfinansować m.in. emitując dodatkową ilość pieniądza, zaciągając dług (np. sprzedając obligacje lub bony skarbowe własnym obywatelom albo zagranicą), a także wyprzedając swój majątek³.

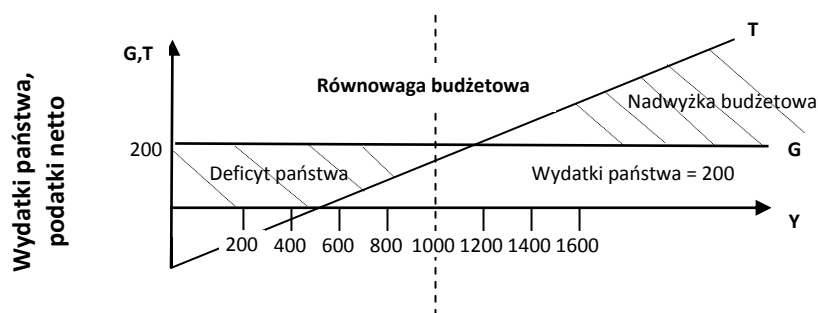
Wszystkie te rozwiązania mają wady i zalety. Drukowanie pieniądza wyłącznie w celu sfinansowania deficytu budżetowego jest proste, lecz grozi nie kontrolowanym wzrostem cen. Natomiast zadłużanie się państwa oznacza wzrost obciążenia budżetu płatnościami odsetek od skumulowanego przez lata długu wewnętrznego i (lub) zagranicznego. Z kolei finansowanie deficytu budżetowego wpływami z prywatyzacji może oznaczać „wyprzedaż ro-

³ B. Czarny, *Podstawy...*, op. cit., s. 389.

dzinnych sreber”, czyli rozrzutne pozbywanie się gromadzonych przez wiele lat cennych aktywów w celu finansowania bieżących wydatków⁴.

Jeżeli rząd przewiduje deficyt budżetowy to znaczy, że musi pożyczyć fundusze od społeczeństwa, aby spłacić swoje zobowiązania. W tym celu emituje obligacje skarbowe, które zobowiązują do zapłaty określonej sumy w przyszłości. **Zadłużenie państwa** (niekiedy nazywane *długiem publicznym*) składa się z łącznych, czyli nagromadzonych pożyczek zaciągniętych przez rząd; stanowi całkowitą wartość pieniężną zobowiązań państwa⁵.

Rys. 8.1. Budżet państwa



Zakupy państwa zostały pokazane jako wielkość stała, niezależna od dochodu, natomiast podatki netto są proporcjonalne do dochodu. Dlatego też przy niskim poziomie dochodu budżet wykazuje deficyt, natomiast przy wysokim dochodzie wykazuje nadwyżkę⁶.

W systemie finansów publicznych budżet państwa zajmuje miejsce centralne. Wynika to nie tylko stąd, że w budżecie państwa gromadzi się i dzieli największą część środków publicznych, lecz także stąd, że władze centralne nadal są dominującym podmiotem systemu politycznego, gospodarczego i społecznego kraju.

⁴ *Ibidem*, s. 390.

⁵ P. A. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia...*, op. cit., 2012, s. 641.

⁶ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Makroekonomia...*, op. cit., 2007, s. 84.

Materialną podstawę realizacji szeregu zadań państwowych stanowią scentralizowane zasoby pieniężne, natomiast gromadzenie i wydatkowanie środków finansowych (pieniężnych) jest planowane. Wydatki państwa i ich rozmiary uzależnione są od wysokości zgromadzonych dochodów. Granice wydatków wyznaczają osiągnięte dochody, te zaś gromadzone są w wysokości podyktowanej potrzebami w zakresie nakładów publicznych. Planowane dochody i wydatki państwa muszą być porównywane wzajemnie oraz zestawiane ze sobą.

Budżet jest zestawieniem dwustronnym (zestawienie dochodów i wydatków) jednak liczby występujące w nim po stronie dochodów i po stronie wydatków – a więc ustalone w budżecie kwoty – mają charakter jedynie orientacyjny, są zestawieniem wielkości przewidywanych. Zrealizowane wpływy z poszczególnych źródeł mogą odbiegać od wpływów przewidywanych. Nie oznacza to, aby zadania w zakresie dochodów nie były wiążące dla wykonawców budżetu. Kwoty zaplanowane w budżecie po stronie wydatków wyznaczają górne granice, których nie wolno przekraczać. Nie można także dowolnie zmieniać przeznaczenia planowanych wydatków. Wskazane jest natomiast realizowanie zadań finansowych z budżetu mniejszym kosztem niż planowano.

Procedury budżetowe są podobne we wszystkich krajach demokratycznych. Raz w roku rząd przedstawia parlamentowi budżet, nad którym parlament debatuje i który – niekiedy – koryguje, zanim w głosowaniu nie zaakceptuje go. Jedna część dotyczy wydatków różnych ministerstw i departamentów, inna część budżetu dotyczy dochodów z opodatkowania. Decyzje parlamentu o wydatkach dotyczą konkretnych kwot i w efekcie są odporne na zmiany. Natomiast przychody z opodatkowania nie są pewne, ponieważ zależą od wielkości kwot podległych opodatkowaniu zgodnie z ustalonymi przez parlament stopami. Dlatego też parlament nie jest w stanie precyzyjnie zdecydować o wielkości przyszłego deficytu lub o wielkości przyszłej nadwyżki⁷.

⁷ M. Burda, Ch. Wyploch, *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, Warszawa 2013, s. 686.

8.2. Dochody budżetu państwa

Źródłami dochodów budżetowych państwa są podatki, cła, dochody ze sprzedaży sprywatyzowanych przedsiębiorstw, opłaty skarbowe, sądowe, notarialne i inne. Podstawa dochodów budżetowych są podatki. Pozostałe źródła odgrywają niewielką rolę⁸.

Do pozostałych źródeł dochodu zalicza się m.in.⁹:

- a) wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa,
- b) dywidendy,
- c) wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego,
- d) wpłaty nadwyżek środków obrotowych państwowych zakładów budżetowych,
- e) dochody pobierane przez państwowe jednostki budżetowe,
- f) dochody z najmu i dzierżawy oraz z innych umów o podobnym charakterze składników majątku Skarbu Państwa,
- g) opłaty od poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa,
- h) odsetki:
 - od lokat na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych,
 - od lokat terminowych ustanowionych ze środków zgromadzonych na centralnych rachunku bieżącym budżetu państwa,
 - od udzielonych z budżetu państwa pożyczek krajowych i zagranicznych,
- i) grzywny, mandatów i kary pieniężne, chyba że na mocy odrębnych przepisów stanowią dochody innych jednostek sektora finansów publicznych,
- j) spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej na rzecz Skarbu Państwa,
- k) inne dochody publiczne.

⁸ *Podstawy ekonomii*, pod red. R. Milewskiego i E. Kwiatkowskiego..., *op. cit.*, s. 313.

⁹ K. Gardjan, M. Kurek, B. Sowa, S. Zabrowarny, *Ekonomia...*, *op. cit.*, s. 244.

Podatki – jako podstawowe źródło dochodu budżetu państwa – mogą być klasyfikowane w różny sposób. Biorąc pod uwagę przedmiot opodatkowania wyodrębnia się trzy rodzaje podatków:

- a) podatki dochodowe, czyli pobierane od dochodów osobistych ludności (takie jak płace, wynagrodzenia za prace zlecone, odsetki od posiadanego kapitału, renty, emerytury) oraz od dochodów osób prawnych (przedsiębiorstw, instytucji);
- b) podatki konsumpcyjne (nazywane także podatkami od wydatków), czyli podatki nakładane na dobra i usługi będące przedmiotem obrotu, np. podatek obrotowy, podatek od wartości dodanej (VAT), akcyza; niekiedy do podatków konsumpcyjnych zaliczane jest także cło;
- c) podatki majątkowe, płacone od posiadanego majątku (kapitału) oraz od przenoszenia praw do majątku (np. podatki spadkowe).

Często stosowany jest podział podatków na bezpośrednie i pośrednie. Podatki bezpośrednie to podatki nakładane na dochody i majątek. Termin *bezpośrednie* wywodzi się stąd, że podmiot odpowiedzialny za płacenie podatku ponosi jego ciężar i bezpośrednio rozlicza się z budżetem państwa. Natomiast podatki nakładane na wydatki określane są jako podatki *pośrednie*. Zawarte są one w cenie nabywanego dobra lub usługi. Konsument płaci je więc pośrednio, za pośrednictwem sprzedawcy, który jest zobowiązany do uiszczenia podatku. Może on ciężar tego podatku w całości lub w części przerzucić na kupujących¹⁰.

8.3. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa dzielą się na: bieżące, przeznaczone na obsługę długu Skarbu Państwa i majątkowe¹¹.

¹⁰ *Podstawy ekonomii*, pod red. R. Milewskiego i E. Kwiatkowskiego..., *op. cit.*, s. 313.

¹¹ Por. R. Russel, *Wydatki budżetowe w Polsce* [w:] G. Gołębiowski, *Polityka budżetowa*, Studia BAS 2010, nr 3.

Wydatki bieżące obejmują¹²:

- a) subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego,
- b) dotacje,
- c) wynagrodzenia i uposażenia oraz składki od nich naliczane,
- d) inne świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- e) zakupy towarów i usług,
- f) inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych lub realizację ich statutowych zadań.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa obejmują wydatki z tytułu oprocentowania dyskonta od skarbowych papierów wartościowych, oprocentowanie zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wypłat związanych z udzielonymi przez Skarb Państwa poręczeniami i gwarancjami.

Na **wydatki majątkowe** składają się wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, a także wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji¹³.

Wydatki budżetowe państwa przeznaczone są ponadto na¹⁴:

- 1) realizację zadań wykonywanych przez organy władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz administrację rządową, sądy i trybunały,
- 2) subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawowo jednostkom samorządu terytorialnego,
- 4) dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego,
- 5) dotacje na zadania zlecone ustawami,

¹² Art. 124 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

¹³ Art. 124 i 132 ww. ustawy.

¹⁴ K. Gardjan, M. Kurek, B. Sowa, S. Zabrowarny, *Ekonomia...*, s. 246.

- 6) współfinansowanie programów realizowanych ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, nie podlegających zwrotowi.

Z wydatków budżetu państwa wyodrębnia się wydatki, których źródłem finansowania są środki pochodzące ze źródeł zagranicznych – niepodlegające zwrotowi.

8.4. Deficyt budżetowy i dług publiczny

Deficyt budżetowy występuje wówczas, gdy wydatki budżetowe są wyższe od dochodów. Powody występowania deficytu budżetowego mogą być różnorakie. Można go m.in. wiązać z niekorzystną sytuacją gospodarczą państwa lub też z deficytem w obrotach płatniczych z zagranicą. Występowanie w dłuższym okresie czasu deficytu budżetowego nie jest zjawiskiem korzystnym, bowiem zachodzi konieczność sfinansowania części zadań – które nie znajdują pokrycia w dochodach własnych – obcymi źródłami finansowania¹⁵.

W literaturze ekonomicznej wyodrębnia się kilka rodzajów deficytu budżetowego¹⁶.

Deficyt podstawowy (zwany również pierwotnym) określany przez dochody i wydatki budżetu państwa z pominięciem wszelkich odsetek. Koszty obsługi długu publicznego są w dużym stopniu niezależne od decyzji władz fiskalnych – w krótkim okresie wiążą się ze zmianami rynkowych stóp procentowych i klauzulami indeksacyjnymi.

Deficyt rzeczywisty – stanowi faktyczną różnicę między dochodami i wydatkami w roku budżetowym.

Deficyt strukturalny – jest wielkością hipotetyczną, powstałą w warunkach, kiedy dochody i wydatki realizuje się przy założonym wykorzystaniu zdolności wytwórczych gospodarki.

¹⁵ Por. M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 94 i n.

¹⁶ Zob. J. Osiatyński, *Finanse publiczne*, Warszawa 2006, s. 49 i n. oraz S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 57.

Deficyt cykliczny – jest skutkiem wpływu cyklu koniunkturalnego na dochody i wydatki budżetowe.

Podstawowym sposobem sfinansowania deficytu budżetowego jest sprzedaż skarbowych papierów wartościowych (obligacji) oraz, ewentualnie, zaciąganie kredytów i pożyczek w krajowych bankach komercyjnych lub zagranicznych instytucjach finansowych. W ten sposób powstaje dług publiczny¹⁷.

Przyjmuje się, że bezpieczny poziom deficytu budżetowego to do 2–3% PNB, a jeśli przekracza on 5%, to gospodarka znajduje się w obliczu kryzysu finansów publicznych. Deficyt powoduje powstanie państwowego długu publicznego. Zgodnie z krajowymi regulacjami, jego wysokość nie może przekroczyć 60% PKB, a gdy osiąga poziom 55% uruchamia się procedura sanacyjna¹⁸.

Dług publiczny to łączna suma zobowiązań całego sektora finansów publicznych z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów, wymagalnych zobowiązań, w tym z tytułu poręczeń, gwarancji i odszkodowań¹⁹. Tworzą go, w szczególności²⁰:

- organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
- jednostki budżetowe,
- państwowe fundusze celowe,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz zarządzane przez te instytucje fundusze,
- Narodowy Fundusz Zdrowia,
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz

¹⁷ W. Matuszewski, *Wybrane..., op. cit.*, s. 168.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ M. Pietrewicz, *Finanse publiczne* [w:] *Finanse*, praca zbiorowa pod red. J. Ostaszewskiego, Warszawa 2010, s. 187.

²⁰ Art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2013 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885).

- szereg innych państwowych i samorządowych podmiotów budżetowych i osób prawnych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego.

W polskim systemie prawnym dług publiczny określany jest terminem państwowy dług publiczny, wprowadzonym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Zgodnie z definicją zawartą w ustawie o finansach publicznych przez państwowy dług publiczny rozumie się wartość nominalną zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych ustaloną po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora²¹.

Państwowy dług publiczny to łączne zadłużenie wszystkich wymienionych jednostek, ustalony po wyeliminowaniu przepływów finansowych pomiędzy nimi. Natomiast dług Skarbu Państwa obejmuje nominalne zadłużenie Skarbu Państwa, które stanowi najważniejszy element długu publicznego²².

Dług publiczny wiąże się zawsze z podjęciem decyzji realizacji wydatków publicznych w rozmiarze, który przekracza sfinansowanie ich dochodami publicznymi. Dług publiczny występuje zatem z tych samych przyczyn co deficyt budżetowy – nieco inaczej jest w jednostkach sektora finansów publicznych, które mogą swoje wydatki finansować w oparciu o zaciągnięte kredyty bankowe. Należy jednak odróżnić sektor finansów publicznych od budżetu. Poza budżetem rządu finanse publiczne obejmują m.in. budżety samorządów jak również różnego rodzaju fundusze pozabudżetowe, z których największym jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Na dług publiczny składają się więc długi rządu, samorządu i FUS-u.

Wydatki rządowe finansowane z pożyczek zaciąganych u ludności lub przedsiębiorstw dają efekt podobny do podnoszenia podatków. Przez sprzedaż obligacji państwowych lub bonów skarbowych państwo mobilizuje niewykorzystane oszczędności i przeznacza je na finansowanie wydatków publicznych, ale rów-

²¹ Art. 72 ww. ustawy.

²² M. Pietrewicz, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 188.

nocześniej zmniejsza potencjalny popyt. Także sprzedaż części majątku publicznego (np. przez prywatyzację wcześniej znacjonalizowanych przedsiębiorstw) prowadzi do przejmowania przez państwo części oszczędności ludności lub przedsiębiorstw²³.

W głębszej interpretacji długu publicznego bardzo pomocne będzie opisanie głównych cech charakterystycznych dla wyróżnionych w doktrynie prawa modeli długu publicznego: ewolucyjnego, (charakterystycznego dla krajów wysoko rozwiniętych) oraz transformacyjnego (charakteryzującego zjawisko długu publicznego w krajach w fazie kształtowania gospodarki rynkowej i krajach rozwijających się).

Należy jednak podkreślić, że modele te nie są wewnątrznie jednorodne i wskazane cechy mogą w poszczególnych krajach występować z różnym natężeniem.

Model ewolucyjny długu publicznego opisuje problemy emisji zadłużenia w krajach o dojrzałej gospodarce rynkowej. Jego główną cechą charakterystyczną wpływającą na potrzeby pożyczkowe i ich finansowanie jest przeważający stopniowy charakter zmian, których podstawowym źródłem są uwarunkowania wewnętrzne danego kraju²⁴.

Silnym czynnikiem modyfikującym model poprzez zmiany w prowadzonej polityce gospodarczej jest proces globalizacji, wymuszający dostosowania niezbędne do poprawy konkurencyjności gospodarki. Cechy modelu ewolucyjnego powodują, że poziom długu spełniający warunek równowagi w krajach, których dotyczy jest z reguły wyższy niż w krajach objętych modelem transformacyjnym²⁵.

Charakterystyczny dla krajów znajdujących się na różnym etapie przemian gospodarczych jest **transformacyjny model** długu publicznego. Czynnikiem mającym wielkie znaczenie i wpływającym na zakres i tempo transformacji jest poziom akceptacji spo-

²³ *Podstawy ekonomii*, pod red. R. Milewskiego i E. Kwiatkowskiego, *op. cit.*, s. 333.

²⁴ B. Jajko, *Dług publiczny a równowaga fiskalna*, Warszawa 2008, s. 68 i n.

²⁵ *Ibidem*.

łącznej jak również determinacja ugrupowań rządzących do wdrażania omawianych zmian. Wyróżnia się dwa podtypy modelu transformacyjnego: pierwszy, obejmujący m.in. wprowadzenie mechanizmów rynkowych i zmiany w strukturze własności oraz drugi – wyróżniany z uwagi na konieczność dostosowań w celu spełnienia kryteriów, ze szczególnym uwzględnieniem wymogów fiskalnych. Cechą, która go wyróżnia jest (na ogół) mniejsza skala zmian niż w przypadku modelu transformacji gospodarki²⁶.

Już w okresie przed przystąpieniem do Unii Europejskiej Polska była zobowiązana do opracowywania kwestionariusza na temat deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, służącego do oceny stopnia spełnienia w danym roku fiskalnych kryteriów konwergencji zawartych w Traktacie z Maastricht.

W doktrynie wyróżnia się kilka rodzajów długu publicznego. Ma to znaczenie dla określenia rozmiarów, form, skutków powstawania długu publicznego i dla strategii zarządzania nim. Najważniejsze jest wskazanie, kogo dotyczy dług publiczny. Z tego punktu widzenia wyróżnia się: dług globalny, dotyczący całego sektora finansów publicznych, a także dług Skarbu Państwa lub długi jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych.

Ze względu na źródło finansowania długu publicznego rozróżnia się²⁷:

- 1) wewnętrzny (krajowy);**
- 2) zagraniczny dług publiczny.**

Ma to istotne znaczenie z powodu odmiennych warunków i skutków zaciągania długu w kraju i za granicą. Nie ma bowiem jednoznacznej oceny, że którekolwiek z tych źródeł jest lepsze od drugiego.

²⁶ B. Jajko, *Dług...*, op. cit., s. 68.

²⁷ C. Kosikowski, *Polskie prawo finansowe na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 287.

Krajowymi wierzycielami długu publicznego mogą być osoby fizyczne oraz przedsiębiorstwa, w tym banki i różne instytucje finansowe. Następstwem wewnętrznego zadłużenia jest redystrybucja dochodu narodowego w obrębie danego społeczeństwa. Dług publiczny reprezentuje żądania jednych członków społeczeństwa wobec innych.

O realnym ciężarze i korzyściach tej redystrybucji decydują: rozłożenie obligacji i pożyczek państwowych między różne grupy społeczeństwa oraz struktura podatków. Natomiast korzyści w postaci odsetek od udzielonych pożyczek uzyskują głównie instytucje finansowe, w których obecnie skoncentrowana jest poważna część długu publicznego. Prowadzi to do przesunięcia bogactwa społecznego z grup gospodarczo i politycznie słabszych do silniejszych²⁸.

Efekty jakie społeczeństwo uzyskuje z tytułu zadłużenia zagranicznego w poważnym stopniu zależą od sposobu wykorzystania pożyczek. Jeżeli pożyczki przeznaczone na inwestycje, które umożliwiają wzrost dochodu narodowego oraz efektywny eksport, to istnieją realne szanse na unowocześnienie gospodarki i szybką spłatę kredytów. Natomiast jeżeli pożyczki zostaną wykorzystane na nieefektywne programy inwestycyjne lub na cele konsumpcyjne, to ciężar długu publicznego będą ponosić przyszłe pokolenia²⁹.

Przyjmując natomiast kryterium czasu dług publiczny dzieli się na dług³⁰:

- 1) **krótkoterminowy (płynny)** – rozumiany jako przejściowe trudności płatnicze władz publicznych, rozbieżności w czasie między wpływami dochodowymi, a bezwzględnie koniecznymi wydatkami (wydatki sztywne);

²⁸ *Podstawy ekonomii*, pod red. R. Milewskiego i E. Kwiatkowskiego, *op. cit.*, s. 336.

²⁹ *Ibidem*, s. 336–337.

³⁰ K. Marchewka-Bartkowiak, *Zarządzanie długiem publicznym*, Warszawa 2008, s. 187 i n. oraz *Podstawy ekonomii*, pod red. R. Milewskiego i E. Kwiatkowskiego, *op. cit.*, s. 336 i n.

- 2) **długoterminowy (fundowany)** – powstaje z zaciągania pożyczek długoterminowych, z których finansuje się wydatki majątkowe, związane zwłaszcza z budową obiektów użyteczności publicznej. Powstający w wyniku tych wydatków majątek publiczny jest materialnym zabezpieczeniem pożyczek, a ponadto może przynieść pewne dochody, które będą źródłem spłaty długu. Ma to znaczenie ze względu na fakt, że dług krótkoterminowy zaciąga się dla zrównoważenia budżetu, natomiast dług długoterminowy finansuje wydatki majątkowe.

Mając na uwadze fakt, że władze publiczne nie tylko zaciągają dług publiczny, lecz mogą także udzielać zwrotnej pomocy innym podmiotom, należy wyróżnić³¹:

- 1) dług publiczny brutto,
- 2) dług publiczny netto.

Dług publiczny brutto wyraża się jako zobowiązania władz publicznych względem podmiotów krajowych jak i zagranicznych znajdujących się poza sektorem publicznym – dokładniej – są to zobowiązania, które wynikają ze stosunków wierzycielsko – dłużniczych. W celu określenia rzeczywistej wielkości zadłużenia władz publicznych, dług brutto należy pomniejszyć o należności władz publicznych od innych podmiotów. Dług publiczny netto to wielkość oznaczająca stan zobowiązań po odjęciu od nich należności z tytułu udzielonej pomocy innym podmiotom³². Sposób określenia długu publicznego netto nie jest tylko sprawą formalną, gdyż w rachunku tym musi być uwzględniona realność wyegzekwowania należności władz publicznych.

Inny, ważny podział długu publicznego odnosi się do wyróżnienia długu³³:

³¹ C. Kosikowski, *Polskie...*, op. cit., s. 287.

³² *Ibidem*, s. 288.

³³ Por. A. Wernik, *Problemy definicji długu publicznego* [w:] *Zadłużenie Polski*, red. G. Gołębiowski, Z. Szpringer, Studia BAS 2011, nr 4 (28) oraz K. Marchewka-Bartkowiak, *Redefinicja długu publicznego*, Infos BAS 2010, nr 11 (81).

- 1) **nominalnego** – określanego jako wartość nominalna zobowiązań władz publicznych (wyrażaną w kredytach, pożyczkach, papierach wartościowych itp.). Wartość nominalna długu jest określona przez wartość nominalną różnych instrumentów zaciągania długu w momencie jego powstawania. Dług publiczny nominalny to wartość bieżących zobowiązań władz publicznych w danym momencie,
- 2) **realnego** – czyli wartość nominalna zobowiązań skorygowana przez uwzględnienie inflacji.

Ze względu na sposób liczenia wyróżnia się³⁴:

- 1) **rzeczywisty dług publiczny** odnoszący się do wymagalnych zobowiązań finansowych,
- 2) **potencjalny dług publiczny**, który wiążący się z udzielonymi przez władze publiczne poręczeniami i gwarancjami.

Reasumując, dług publiczny powstaje, gdy strumień przychodów jest innych rozmiarów niż strumień wydatków. W wyniku porównania powyższych czynników powstaje: bądź to deficyt budżetowy, bądź nadwyżka. Kiedy deficyt budżetowy jest większy niż finansowe zasoby publiczne powstaje dług publiczny, który stanowi sumę deficytów z poprzednich okresów.

Polityka deficytu budżetowego budżetu państwa i budżetów samorządowych to główna przyczyna powstawania długu publicznego. Deficyt budżetowy nie jest zjawiskiem negatywnym, pod warunkiem, że jest odpowiednio wykorzystywany.

Pod pojęciem długu publicznego należy rozumieć łączną kwotę zobowiązań osób prawnych zaliczanych do sektora publicznego wobec innych podmiotów spoza tego sektora albo łączną kwotę zobowiązań podlegających spłacie ze środków publicznych³⁵.

Deficyt budżetowy występuje w Polsce praktycznie od początku lat 90. XX wieku. Budżety w tamtych latach nie wykazywały

³⁴ Por. A. Wernik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2011, s. 116–117 oraz C. Kosikowski, *Polskie...*, op. cit., s. 288.

³⁵ E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, Gdańsk 2002, s. 152.

możliwości samo finansowania wszystkich potrzeb wydatkowych, dlatego finansowano je za pomocą deficytu budżetowego.

Zjawisko długu publicznego od kilkudziesięciu lat jest permanentną cechą polskich finansów publicznych. Na przestrzeni lat zamianom uległa jego struktura oraz zakres i siła wpływu poszczególnych czynników, które decydowały o jego poziomie i strukturze. W całym okresie główną przyczyną akumulacji długu był jednak utrzymujący się brak zrównoważenia finansów publicznych. Doprowadził on do systematycznego wzrostu poziomu długu w ujęciu nominalnym, pomimo przeprowadzonej w pierwszych latach transformacji restrukturyzacji długu zagranicznego.

Czynniki, które zadecydowały o poziomie i charakterze zjawiska długu publicznego w Polsce, można podzielić na następujące grupy³⁶:

- 1) brak ciągłości i krótkookresowy horyzont polityki fiskalnej,
- 2) trwały charakter nierównowagi fiskalnej i struktura wydatków utrudniająca działania prorozwojowe,
- 3) problem momentu wprowadzania zmian,
- 4) brak jasno określonej strategii działania w zakresie prorozwojowego wykorzystywania długu.

Jako główną przyczynę powstawania długu uważa się stale utrzymujący się deficyt budżetowy, który w konsekwencji przekształca się w dług. Inną przyczyną jest okres zwiększonych wydatków, których dokonanie wynika z zaciągnięcia pożyczek, które to następnie należy sfinansować, co w konsekwencji prowadzi do tego, że znów powstaje bądź zwiększa się dług.

Odmienny przypadek stanowi stan, kiedy władza rządząca nie chce podnieść podatków tylko woli zaciągnąć pożyczki, ponieważ uważa, iż jest to korzystniejsze rozwiązanie dla rządu. Oznacza to, że władza decyduje się dobrowolnie na proces powstawania długu, ponieważ jego powstanie przyniesie oczekiwane korzyści.

Uchwalając deficyt budżetowy władze zobowiązane są do pozyskania środków na jego pokrycie. Przyczyną powstawania defi-

³⁶ B. Jajko, *Dług...*, *op. cit.*, s. 156–157.

cytu mogą być różne okoliczności, najczęściej są to nadmierne wydatki. Rzadziej są nim niskie podatki i inne dochody publiczne³⁷.

Pożyczki zaciągnięte na ten cel nie stanowią dochodów budżetowych, a jedynie wpływy pieniężne o charakterze przychodów, które muszą być w przyszłości zwrócone. Wywołują one dodatkowe koszty i dlatego z pożyczek pieniężnych powinny być finansowane wydatki inwestycyjne. Nie powinno finansować się w ten sposób wydatków bieżących budżetu.

Jako inną przyczyną zaciągania długu publicznego podaje się trudności w zachowaniu płynności finansów państwa spowodowane kryzysem gospodarczym. Występuje wtedy zazwyczaj znaczny spadek jego dochodów. Przestrzeganie zasady zrównoważenia wydatków i dochodów państwa może być nieuzasadnione, gdyż szkody wyrządzone w ten sposób mogą być większe, niż spowodowane zwiększeniem długu.

Kolejną przyczyną powstania długu publicznego jest polityka ekonomiczna państwa, Zakłada ona świadome utrzymywanie deficytu budżetowego i długu publicznego, jako narzędzi interwencjonizmu państwowego. Głównym jego celem jest podejmowanie działań prowadzących do podniesienia tempa wzrostu gospodarczego, ograniczenie bezrobocia do poziomu korzystnego dla gospodarki, pobudzenie popytu globalnego, którego niedostateczny poziom uznaje się za jedną z przyczyn wahań koniunkturalnych. Skutkiem ubocznym nadmiernego interwencjonizmu państwowego jest, niestety, ale zagrożenie inflacją³⁸.

Przyczyną zaciągnięcia długu publicznego może być również osiągnięcie celu politycznego przez partię rządzącą. Dokonanie cięć w wydatkach publicznych może powodować niezadowolenie i spadek popularności ekipy rządzącej, a istnieje teza, która mówi o neutralności długu publicznego dla gospodarki i społeczeństwa.

³⁷ *Deficyt budżetowy i dług publiczny w wybranych krajach europejskich*, pod red. E. Ruśkowskiego, Białystok 2003, s. 68.

³⁸ E. Malinowska, W. Misiąg, *Finanse...*, op. cit., s. 176.

Biorąc to pod uwagę, znacznie korzystniejsze z punktu widzenia rządu, jest zwiększanie długu publicznego niż podatków.

Najbardziej niebezpieczną przyczyną zaciągania długu publicznego jest wpadnięcie rządu w pułapkę zadłużenia. Dotychczasowe zadłużenie wpływa na dynamikę PKB poprzez odsetki, tzn. im większy poziom zadłużenia, tym większa kwota odsetek do spłacenia, a więc tym trudniej o zrównoważony budżet. W sytuacji, gdy dług jest oprocentowany wyżej, niż wynosi tempo wzrostu PKB, to nawet, jeżeli Rząd nie zaciąga nowych długów, to zadłużenie rośnie od samego swojego ciężaru.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych szczegółowo określa **granice długu publicznego** i konsekwencje ich przekroczenia³⁹.

W przypadku, gdy wartość długu w relacji do Produktu Krajowego Brutto:

- jest większa od 50%, a nie większa od 55%, to na kolejny rok Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa z roku bieżącego wynikająca z ustawy budżetowej,
- jest większa od 55%, a mniejsza od 60%, to Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej, w którym nie przewiduje się deficytu budżetowego państwa, lub przyjmuje się poziom różnicy dochodów i wydatków budżetu państwa, zapewniający, że relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto przewidywana na koniec roku budżetowego, którego dotyczy projekt ustawy – lub przewiduje się spadek relacji długu do PKB⁴⁰. Taka sytuacja rodzi wiele restrykcji chociaż nie przewiduje wzrostu wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej, waloryzacja rent i emerytur nie może przekraczać poziomu

³⁹ Art. 86 ustawy o finansach publicznych.

⁴⁰ Art. 86 ww. ustawy.

odpowiadającego wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, czy też wprowadza się także zakaz udzielania kredytów i pożyczek z budżetu państwa,

- jest równa lub większa od 60%, to obok wyżej wymienionych restrykcji, Rada Ministrów jest zobowiązana przedstawić Sejmowi w terminie 30 dni program sanacyjny mający na celu ograniczenie tej relacji do poziomu poniżej 60%, wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu, natomiast jednostki sektora finansów publicznych nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji⁴¹.

⁴¹ Art. 86 ustawy o finansach publicznych.